

第2章 財政分権化と地方財政 - 中央の視点 , 地方の視点 -

著者	松井 和久
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	533
雑誌名	インドネシアの地方分権化 : 分権化をめぐる中央・地方のダイナミックスとリアリティー
ページ	35-75
発行年	2003
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00012132

第2章

財政分権化と地方財政

——中央の視点，地方の視点——

松井和久

はじめに

2001年1月から開始されたインドネシアの地方分権化は、実施上の問題を数多く抱えながらも、2003年3月時点では国家運営に打撃を与えるような混乱もなく推移している。

そもそも、それまでのスハルト政権下での中央集権体制の尺度からすると、地方分権化を規定した地方行政法（法律1999年第22号）および中央・地方財政均衡法（法律1999年第25号）の内容は、単一国家における地方自治を目指すとしても、急進的で連邦制寄りであると見なされ、当初から地方分権化の実施に大きな懸念が投げかけられてきた。すなわち、地方政府が対外借入の実施などで独自に資金調達を始めて中央政府のマクロ経済運営に多大な支障を生じさせたり、地方政府による新たな地方税・地方利用者負担金の創設や不法徴収の横行などによって地域経済活動が麻痺したり、さらには権限を強化した資源富裕地方が東ティモールに引き続いて分離独立を画策する可能性すら懸念されていた。

その意味で、地方分権化を支援する立場にある援助国や国際機関は、地方分権化が比較的落ち着いて進んでいる現状に胸をなでおろしている⁽¹⁾。予算

に関する権限の大蔵省への一本化、均衡資金の配分などでの厳格に算定式を適用しない柔軟な対処、法的に保障された地方債発行や対外借入の権限を地方政府に当面の間認めずかつ地方政府自身も自己の財政運営能力不足をわきまえていること、などがその要因と考えられる。

これらの要因は、地方分権化実施の初期段階で中央も地方も経験がないこと、フィリピンなど他国の事例も含めて地方分権化実施のさまざまな問題についての情報が広く共有されていること、長年にわたる中央集権体制に慣れきった官僚機構が地方分権化に即応した体制を作る能力もリスクを厭わぬ勇氣もまだ持ち合わせていないこと、と言い換えられる。時間が経って実施上の経験を積むと、当初の懸念が現実化してくる可能性がありうる。

本章では、こうしたインドネシアにおける地方分権化のなかの重要課題である財政分権化に焦点を当て、その意図と現実の対応について、中央政府と地方政府の双方の立場から比較検討していく。すなわち、中央政府にとっての財政分権化、地方政府にとっての財政分権化、という視点から財政分権化の現状と課題を捉え、中央・地方双方の利害対立を最低限に抑えながら着実に財政分権化を進めていくための示唆を得ることを目指す。

第1節 なぜ財政分権化なのか

財政学の分野では、財政分権化の理由を一般に財政連邦主義に求めている。オーツ [1997] によれば、公共部門の経済的役割は、所得分配、経済安定、資源配分の三つにある。ここでの所得分配とは高所得者から低所得者への所得移転であり、経済安定とはインフレを抑制して高い産出水準を維持することであり、資源配分とは財・サービスの供給を指す。

所得分配は、地域の面積が小さいほど住民の移動可能性が高いため、単一形態の政府で実施するほうが効果的である⁽²⁾。また、財政政策しか採れない地方政府に対し、中央政府は財政政策と金融政策の両方を動員できるので、

経済安定も国レベルで実施したほうが効果的である。このように、単一形態の政府は所得分配と経済安定の問題解決により適する。

しかし資源配分については、中央政府は、すべての地域の住民全体に便益を与える公共財・サービスの供給には適しても、地域によって選好の異なる財・サービスの供給にはうまく対応できないため、配分上の非効率を発生させる。このため、資源配分問題のなかで地方公共財・サービスの供給に関しては、地方政府の役割を無視することはできない⁽³⁾。

財政学では、公共部門のこれら三つの問題を解決するには、単一形態の政府と分権化された政府の両者を折衷させた財政連邦主義（fiscal federalism）を最適と考えるのである。

インドネシアが財政分権化に着手したのはなぜか。財政分権化を定めた1999年中央・地方財政均衡法の解説前文には、「財政連邦主義」という用語は使用されていない⁽⁴⁾ものの、その考え方は明示されている。また大蔵省は、財政分権化の目的として、(1)中央政府からの資源配分と地方政府の財政運営の効率化、(2)地方と中央の財政歳入の増加、(3)公開性の拡大と政策決定過程への住民参加による地方財政運営上の説明責任（akuntabilitas）の向上、(4)財政不均衡の是正と国民に対する基本的公共サービスの提供、(5)財政分権化による国民の社会的厚生 of 改善、の五つをあげ⁽⁵⁾、財政連邦主義を反映させている。

実は、インドネシアで財政分権化が議論されたのは今回が初めてではない。中央集権体制だった1960年代後半から1990年代末のスハルト時代も含めて、これまで何度も財政分権化の議論が行われてきた。1980年代には英国海外開発庁の資金でバーミンガム大学地方政府研究所が政府と財政分権化支援プロジェクトを実施し、その成果はDevas [1989]などの形でまとめられている。世界銀行は1990年代前半からは地方財政システムに関する調査を続け、それはShah [1994]などに現れている。さらに、ドイツ技術協力公社（GTZ）は、1992年から「分権化手法支援協力」プロジェクトを開始し、1994年に政府の要請に応じて長期的な地方分権化概念の確立を支援した（Ferrazzi & Beier

[1997])。ほぼ同時期に国連開発計画 (UNDP) はインドネシア東部地域を対象に地方分権化支援プロジェクトを実施した。加えて政府は、1995年4月から、首都ジャカルタを除く全国26州から1県・市ずつを選んで地方分権化のパイロット・プロジェクトを実施し、財政分権化の実験も行っている⁽⁶⁾。

Smoke & Lewis [1996: 1283-1284] によれば、これら財政分権化の議論の背景には五つの要因がある。すなわち、(1)地方政府の行政能力の向上、(2)製造業の発展と都市化による公共財・サービスへの需要増大、(3)石油価格下落による財政逼迫、(4)中央省庁の負荷増大によるプロジェクトの遅延など開発プロジェクト実施上の諸問題、および(5)潜在的な反スハルト勢力の出現である。換言すれば、スハルト政権は、マクロ経済政策を重視することで経済を安定させ、補助金を通じた中央から地方への所得分配で地方の政治的反発を抑えてきたが、経済発展に伴う公共財・サービスへの需要を満たすには、中央がすべてを取り仕切る形の資源配分は非効率になっていったのである。しかしスハルト時代には、資源賦存と人口分布の偏在や統一国家維持の必要性を考慮し、何より政治的安定を第1と考えたため、所得分配、経済安定、資源配分のすべてを中央政府が担うことが選択された。

財政分権化が初めて本格的に導入される契機となったのは、言うまでもなく、1998年5月のスハルト政権崩壊である。財政分権化では、統一国家維持の問題が出てくるなかで、スハルト時代よりも地方の財政上の取り分を増大することが最優先された。すなわち、所得分配では均衡資金（歳入分与、一般配分金、特別配分金）を通じて中央から地方への資金移転を増やし、資源配分では地方政府へ権限を委譲して地方公共財・サービスの供給を行わせることが進められた。しかし、所得分配や資源配分での地方政府の比重増加は、国家財政の持続性など経済安定に不安を投げかける状況を作り出している。また所得分配でも、中央から地方への移転資金額が急増したため、地方政府からの不満はあまり出ていないものの、相対的な地域格差は広がっている。インドネシアの財政分権化は、資源配分を重視した一方で、所得分配と経済安定に不安を残したまま実施されているのである。

中央政府は、財政分権化に財政連邦主義の考え方をにじませ、民主化と地方分権化を結びつけるアプローチを取る一方、単一国家の維持を依然として最重要視する。これに対して地方政府、とくに資源富裕地方のそれは、自地方に賦存する天然資源を長年にわたり中央政府のあるジャワ島に搾取されてきたという、一種「国内植民地」的構造の撤回をこの地方分権化に託した。加えて、各地方の実情を無視した全国一律の地方行財政運営を中央政府に改善させる機会とも受け止めた。

しかし、行財政運営の自主権を確立するにしても、地方には人材も資金も不足しているし、自主的な行財政運営の試みを経験した地方政府はきわめて少ない。今回の地方分権化は、地方政府の自主権確立への具体的な準備が整わないうちに、権限委譲やより地方に有利な資金移転を実現させた。財政分権化の観点からすると、使途が以前よりも拘束されない中央からの移転資金への依存度が高まるなかで、言い換えれば自己財源比率の低いままで、地方政府が財政運営の自主権を行使しやすい環境が現れている。しかも後述のように、地方政府には歳入最大化への関心が高い一方、供給すべき地方公共財・サービスの摘出や手法への関心は低く、地方における歳出ニーズを適格に把握した財政運営ができていない。

インドネシアの財政分権化については、前述のように1970～90年代の財政分権化をめぐる議論との関連で出された著作（Devas [1989], Shah [1994], Smoke & Lewis [1996], Ferrazzi & Beier [1997] など）がある。なかでも、地方税に関して分析し、その改革の必要性について論じたものにはBooth [1986], Devas [1986] などがある。Kano [1992] やBooth [1996] は、中央＝地方財政関係の歴史的展開について分析し、財政の中央集権的性格を実証した。最近では、世界銀行やIMFなどからさまざまな論考が出版されているが、その多くが国家財政の持続可能性への影響を問題視している（Ahmad, Hofman & Mansoor [2000], Ahmad & Mansoor [2002]）。Lewis [2001] は、一般配分金の平等化機能を分析し、均衡部分の存在が平等化機能を減退させていることを指摘した。Silver, Azis & Schroeder [2001] は、一般配分金を以

前の大統領訓令 (Inpres) 特別補助金 (以下、この補助金を「インプレス」と称す) との関連で論じ、地方財政運営の主眼が自己財源収入重視から中央からの資金移転の管理へと移行しても地方の中央依存を減らすことにはならないとしている。このほか、Brodjonegoro & Asanuma [2000] は、財政分権化の重点を行政能力の点から州政府に置くべきであり、州財政強化のために租税歳入分与よりも所得税や付加価値税の還付を考慮すべきであると主張している。Mahi [2000] など、財政分権化が地域間格差や効率向上に与える影響について論じたものもある。このように、既存研究では財政分権化を国家財政運営との関連で論じたものが多いが、財政分権化に関する地方政府の意向をも地方の現場に即して相補的に議論した研究は意外に少ない。

以下の各節では、分権化前後の地方財政構造や中央からの資金移転の変化を踏まえながら、財政分権化をめぐる中央と地方の受け止め方の相違とそれが今後の財政分権化の進行に与える影響について論じる。

第2節 財政分権化と中央からの資金移転

本節では、中央からの資金移転がインドネシア全体の財政資金フローのなかでどう位置づけられるかを確認する。まず、中央からの資金移転の歴史的展開について概観する。

1. スハルト時代までの中央からの資金移転の展開

独立後のインドネシアでは、資源賦存の豊かなジャワ島以外の地域で相応の資金配分を中央政府から受けられないことへの不満が高まり、1950年代半ばには各地で地方反乱が相次いだ。これへの対処として中央政府は、新たな地方税の徴税認可、中央政府からの歳入分与、地方財政赤字補填のための調整決算システム (sluitpost) の導入の3点を柱とする財政均衡法 (法律1956年

第32号)を制定した。

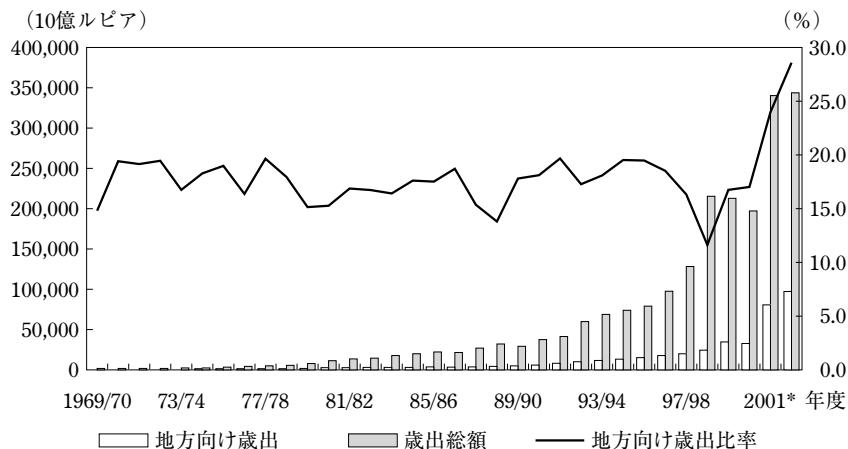
なかでも、歳入分与では輸入関税や輸出税などの国税の75～90%を地方へ移転した。輸出税は州間で分配されたが、資源富裕州とそれ以外の歳入格差が広がった。これは1974年にインプレスが導入されるまで続いた。他の国税の歳入分与については、面積、人口、経済発展潜在性、道路延長距離、物価水準などを勘案した配分基準が構想されたが、複雑なシステムだったこともあって実行されず、その後、自治地方補助金 (Subsidi Daerah Otonom: SDO) に取って代わられた。このように、1950～60年代の地方財政システムは危機対応型であり、頻繁に変更された (Devas [1989])。

初代大統領スカルノの時代が終わり、スハルト大統領の「新秩序」時代が始まると、「現実的で責任ある地方自治」を基本とする地方行政基本法 (法律1974年第5号) が制定された。地方財政においては再び中央による指導が強まることとなったが、1970年代の石油ブームによる国家財政の肥大化が地方財政にも追い風となった。中央政府はインプレスをはじめとする地方向けの補助金を拡大し、地域間格差は若干広まったものの、総体的には地方住民の厚生増大に貢献した。だが、中央からの資金への依存度は高水準のままだった。

スハルト時代の中央から地方への資金移転をみると、当初は中央資金への州の依存度が高く、県・市のそれは相対的に低かった⁽⁷⁾のが、徐々にその立場が逆転してくる。すなわち、州の依存度が下がり、県・市の依存度が上昇していく。これは、資金移転方法の変化による。すなわち、県・市の受け取る移転資金には中央からの補助金と州からの補助金があり、前者の比率が上昇する一方で後者の比率が減少していった。州からの補助金の源泉もまた中央から州への補助金であり、上記の依存度の変化は、中央からの資金移転が州と県・市へそれぞれダイレクトに流れるようになったことと関係している。

スハルト時代の中央からの資金移転は、歳入分与、経常歳出への贈与、一般開発歳出向けインプレス、特定部門の開発向けインプレスの四つに分けられる (Davey [1989])。歳入分与は、土地・建物税 (中央10%, 州18%, 県・

図1 国家歳出に占める地方向け歳出の推移



(注) * 予算値。

(出所) 大蔵省予算書をもとに筆者作成。

市72%⁽⁸⁾)と木材伐採権使用料(州70%)および木材伐採ロイヤリティ(州48%, 県・市12%)に限られる。経常歳出への贈与は自治地方補助金(SDO)であり, 88%が公務員給与など, 4%が経常歳出向けブロック・グラント, 3%が小学校の運営コスト, 残りが村職員の福利厚生に充てられた。一般開発歳出向けインプレスは全国の州, 県・市, 村に対して一律に配分され, 特定部門の開発向けインプレスは小学校建設, 保健所運営, 道路建設, 緑化, 市場建設などに拠出された。

石油ブームによる国家財政の肥大化は, 地方財政の量的な拡大に貢献したものの, 全体で見れば, 中央が地方の財政的自立を支援する政策をとることはなかった(Davey [1989])。国家歳出に占める地方向け歳出(SDOとインプレスの合計⁽⁹⁾)の比率は, スハルト時代を通じて20%未満で推移した(図1)。地方分権化前の最高値は1991/92年度の19.8%, 最低値は経済危機下の1998/1999年度である。インプレスがスハルト時代の経済開発に果たした役割は大きかったが, それは地方開発が全国一律化された過程でもあった。

中央からの資金移転を経て, 各政府が利用可能な資金量を比べると, 全資

表1 自己資金と資金移転後の利用可能資金

(単位：10億ルピア，かつこ内%)

	1989/1990		1999/2000	
	自己資金収入	利用可能資金	自己資金収入	利用可能資金
中 央	29,746 (92.6)	24,111 (75.1)	254,017 (95.5)	221,673 (83.3)
州	1,223 (3.8)	4,281 (13.3)	5,929 (2.2)	13,160 (4.9)
県・市	580 (1.8)	2,991 (9.3)	4,324 (1.6)	28,328 (10.6)
村・区	566 (1.8)	732 (2.5)	1,745 (0.7)	2,854 (1.1)
合 計	32,114 (100.0)	32,114 (100.0)	266,015 (100.0)	266,015 (100.0)

(出所) BPS, *Statistik Keuangan Pemerintah Daerah Propinsi, Statistik Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, Statistik Keuangan Pemerintah Desa* をもとに筆者作成。

金に占める中央政府の比率は7～8割に減少するが、依然として中央政府が圧倒的シェアを保持している。表1によれば、1990年代に中央の資金シェアは上昇した。一方、資金移転後のシェアをみると、州の利用可能資金の比率が13.3%から4.9%へ激減したのに対して、県・市の利用可能資金の比率は逆に9.3%から10.6%へ増加した。移転資金の流れをみると、1990年代に地方財政の主役が州政府から県・市政府へ大きくシフトした様子がうかがえる。

すなわち、それまで続いてきた中央から州、州から県・市、県・市から村・区、といった上から下への垂直的かつ一方的な資金移転のメカニズムが1990年代に崩れ、中央から州と県・市へそれぞれ別に資金が流れる仕組みが作られたこと、しかもそのうち後者の比重が高まったこと、が観察される。インプレスのブロック・グラント化や県・市を標的とした援助資金の流入などがこうした変化に影響を与えたものと考えられる。

他方、第3節で述べるように、1990年代に州政府で歳入に占める自己財源比率が高まる傾向をみせたのに対して、県・市政府では逆に自己財源比率が低下する傾向がみられた。県・市への移転資金の増大は、県・市の中央資金への依存度を高めながら進んだのである。

2. スハルト後の中央からの移転資金：均衡資金

均衡資金は中央政府から州政府、県・市政府へ移転される資金であり、歳入分与（Bagi Hasil）、一般配分金（Dana Alokasi Umum: DAU）、特別配分金（Dana Alokasi Khusus）の三つに分けられる。歳入分与は、税収の多いジャカルタや資源賦存度の高い非ジャワ地方に見合った資金を配分するもので、歳入分与によって生じる財政収入格差を一般配分金によって緩和して地域間財政格差を抑える、というのが基本的な構造である。特別配分金は本来、特定の目的に沿って配分されるもので、均衡資金全体に占める比重は相対的に低い（均衡資金の中央、州、県・市間の配分比率については、表2を参照）。

（1）歳入分与（Bagi Hasil）

歳入分与は、租税歳入分与（土地・建物税など）と税外歳入分与（天然資源など）の二つからなる。租税歳入分与の対象となるのは、個人所得税、土地・建物税、土地・建物権利取得税の三つである。個人所得税は所得税法の第3次改正（法律2000年第17号）により、20%を地方へ還付することとなった（同法第31C条）。後者二つは、中央政府取得分もすべて県・市へ再配分され、機能上は地方税に近い性格をもつ。歳入分与は毎年4、7、10、12月に地方政府へ送金されるが、送金の遅延が頻発し、地方政府から不満の声が聞こえる。

税外歳入分与の対象となるのは、原油、ガス、鉱業一般、林業、水産業であり、原油・ガスを除き、概ね中央2、地方8（水産業を除き分配率は州16%、県・市64%）で分配されている。一方、原油とガスでは中央の取り分がそれぞれ85%、70%と依然支配的である。ただし特別自治法が適用されたナングロ・アチェ・ダルサラーム州（以下「アチェ州」とする）とパプア州では、時限的ながら地方への分配比率が大幅に上昇した（表1）⁰⁰。

原油・ガス部門からの国家歳入のうち地方への歳入分与の対象となるのは、

表2 均衡資金の配分比率(%)

財 源			中央	州		県/市		徴税コスト	備 考
				産出州	非産出州	産出県/市	その他県/市		
歳入分与	税	個人所得税	80.0	8.0		12.0			
		土地建物税	10.0	16.2		64.8		9.0	中央分はすべて県/市へ再配分
		土地建物権利取得料	20.0	16.0		64.0			中央分はすべて県/市へ再配分
	税外	鉱業一般	固定使用料・地代	20.0	16.0		64.0		
			探査料	20.0	16.0		32.0	32.0	
			採掘量・ロイヤリティ	20.0	16.0		32.0	32.0	
		林業	森林資源手数料	20.0	16.0		32.0	32.0	
			森林伐採使用量	20.0	16.0		64.0		
		水産業		20.0			80.0		
		原油	産出県/市内で生産・販売	85.0	3.0		6.0	6.0	産出州内県/市のみに配分
			産出県/市外だが産出州内で生産・販売	85.0	5.0	10.0			産出州内県/市のみに配分
			アチェ(特別自治法施行後8年間)	30.0	70.0				
			アチェ(特別自治法施行後9年目以降)	50.0	50.0				
			バプア(特別自治法施行後25年間)	30.0	70.0				
			バプア(特別自治法施行後26年目以降25年間)	50.0	50.0				
		天然ガス	産出県/市内で生産・販売	70.0	6.0		12.0	12.0	産出州内県/市のみに配分
			産出県/市外だが産出州内で生産・販売	70.0	10.0	20.0			産出州内県/市のみに配分
			アチェ(特別自治法施行後8年間)	30.0	70.0				
			アチェ(特別自治法施行後9年目以降)	50.0	50.0				
			バプア(特別自治法施行後25年間)	30.0	70.0				
			バプア(特別自治法施行後26年目以降25年間)	50.0	50.0				
一般配分金	国内歳入			75.0	2.5		22.5		
特別配分金	緑化基金			60.0			40.0		

(出所) 筆者作成。

税引き後の同部門からの国家歳入である。原油・ガス部門からの国家歳入は法人所得税、採掘権供与に関わる使用料、輸出に対する課徴金、事業活動に利用された全物資に対する輸入関税、地域開発課徴金（土地・建物税）であり、これらのうちの税引き後歳入が歳入分与の対象となる。その他の天然資源からの国家歳入で地方への歳入分与の対象となるのは、鉱業一般では、固定使用料・地代（Iuran Tetap/Landrent/Deadrent）、探査料（Iuran Eksplorasi）、採掘料・ロイヤリティ（Iuran Eksploitasi）の合計、林業では緑化基金（Dana Reboisasi）、森林資源手数料（Provisi Sumber Daya Hutan: PSDH）、森林伐採権使用料（Iuran Hak Pengusahaan Hutan: IHPH/IIUPH）の合計、水産業では漁労からの徴収金（Pengutan Pengusahaan Perikanan: PPP）、漁獲高からの徴収金（Pungutan Hasil Perikanan: PHP）の合計である。なお水産業からの歳入分与は、漁獲地と水揚げ地が必ずしも一致しないため、地方分は全国の県・市へ均等配分し、県・市の漁業振興に活用するとしている。

（2）一般配分金（Dana Alokasi Umum: DAU）

一般配分金（DAU）は、国家歳入の最低25%を中央政府から地方政府へ移転する資金である。予め用途を定めない資金だが、公務員の給与など（スハルト時代に自治地方補助金〈Subsidi Daerah Otonom: SDO〉と呼ばれた経常歳入項目に相当）を含み、それを差し引いた残りが地方政府の開発投資資金となる。実際には、従来のSDOとインプレス^[11]の合計とほぼ同様である。一般配分金は、年額を12等分して毎月各地方政府へ送付される。

一般配分金は10%が州へ、90%が県・市へ配分される。1999年中央・地方財政均衡法および政令2000年第104号によると、各州、各県・市への配分額は、算出式によって決定される。この算出式は、人口、面積、経済力などの指標を基に定められる。ただし、実際にはこの算出式部分に「均衡部分」と「定額部分」を加えた形で算定されている（Lewis [2002]）。均衡部分とは、「中央政府の出先機関（Kanwil/Kandep）から地方政府へ吸収された公務員の person 件費」と「前年の一般配分金実績を下回らない額」^[12]とを勘案した部分であり、

定額部分とは、一般配分金と「均衡部分および算出式部分とで調整した一般配分金」の残差を地方政府数で除した部分である。一般配分金の算定方法は算出式を基本としながらも毎年改定される。これら均衡部分と定額部分の存在は、地方政府の要望に応じて、一般配分金の配分を少なくとも前年実績を下回らないよう政治的に配慮した結果である。

前述のように、一般配分金は本来、歳入分与により生じる財政格差の補正を果たすはずだが、前述のような理由でその効果は減じられる。一般配分金の算定では、長期的には算出式部分のみにする予定¹³⁾だが、政治的配慮があり、均衡部分の除去は実際は難しい。

(3) 特別配分金 (Dana Alokasi Khusus: DAK)

特別配分金 (DAK) は、特定地域に対して特定のニーズを満たすために配分される均衡資金である。緑化基金 (Dana Reboisasi) の40%は、同基金の発生した地方の緑化活動のための特別配分金となる。また、特別配分金は耐久年数の長いインフラの維持管理にも利用できるが、その場合は3年間が目処である。新規のインフラ建設には利用できない。特別配分金を利用したい地方政府は、中央政府に対してプロポーザルの提出が求められる。

ただし、特別配分金の対象となる分野や地域の定義は法規で定められていない。特別配分金をその時々需要に応じて柔軟に配分できる一方、恣意的に配分される可能性も大きい。配分条件は毎年更新される。ちなみに、2003年予算では、(1)自己財源収入比率が一定指標以下、(2)国境に隣接、(3)新設、(4)アチェ州とパプア州の全県・市、のいずれかを満たすこと、また保健、教育、インフラ建設を行っていること、が条件となっている¹⁴⁾。

第3節 財政分権化と地方財政構造

財政分権化のなかで地方財政構造にどのような変化が生じたのか。インド

ネシアの地方財政は植民地時代からずっと中央からの移転資金に大きく依存してきた。中央から返済の必要のない補助金が地方へ流れ、その補助金を使って地方で働く公務員給与を賄い、地方開発を進めるという構図が確立された。しかし中央から地方への財源の移転は進まず、地方が財政的自立を目指す契機はなかった。こうした構図は中央集権体制のもとで中央が地方を統率するスハルト時代に、中央への地方の忠誠度競争を演出するうえで効果的だった。

2001年から地方分権化は実施に移されたが、30年以上続いたこのような状況が性急に変わるとは考えにくい。しかし、自己財源収入への分配機能の導入などにみられるように、財政分権化を契機に地方財政に関する新たな変化への萌芽が現れたことも確かである。

以下では、財政分権化後の地方政府の財源について論じた後、財政分権化前後の地方財政の歳入・歳出構造について検討し、地域ごとの大まかな比較も試みる。

1. 地方政府の自己財源

1999年中央・地方財政均衡法によると、地方政府の財源は自己財源、中央からの均衡資金、地方政府借入、その他となる。州も県・市も、地方政府は財源の大半を中央からの均衡資金に依存する体質を歴史的に一貫してもつ。財政分権化で中央からの資金は量的に拡大したが、それは逆にいえば地方の中央への財政依存度を上昇させる結果をもたらした。

地方政府の自己財源は地方税、地方利用者負担金 (retribusi)、公営企業収益⁽¹⁵⁾、その他収入⁽¹⁶⁾からなる。大多数の地方政府においては、地方税と地方利用者負担金が自己財源のほとんどを占める。地方税と地方利用者負担金は、法律2000年第34号によりその課税・課金対象や運用方法について定められている。地方分権化以前の法律1997年第18号と比較しながら以下論じたい (表3を参照)。

表3 地方分権化に伴う地方税の変化

(1) 法律1997年第18号

税別	地方税名	税率(%)	再配分先	再配分比率(%)
州税	エンジン付車両税	5	-	-
	エンジン付車両名義変更税	10	-	-
	ガソリン税	5	県・市	90
県・市税	ホテル・レストラン税	10	-	-
	娯楽税	35	-	-
	広告税	25	-	-
	街灯税	10	-	-
	C種資源採掘・加工税	20	-	-
	地下水・湧水利用税	20	-	-

(2) 法律2000年第34号

税別	地方税名	最高税率 (%)	再配分先	最低再配分比率 (%)
州税	エンジン付車両・水上車両税	5	県・市	30
	エンジン付車両・水上車両名義変更税	10	県・市	30
	ガソリン税	5	県・市	70
	地下水・湧水取水・利用税	20	県・市	70
県・市税	ホテル税	10	村	10
	レストラン税	10	村	10
	娯楽税	35	村	10
	広告税	25	村	10
	街灯税	10	村	10
	C種資源採掘・加工税	20	村	10
	駐車税	20	村	10

(出所) 当該法規を参考に筆者作成。

(1) 地方税 (Pajak Daerah)

地方税は州税と県・市税とに分かれ、双方で二重課税を防ぐ配慮から、それぞれの課税対象・運用方法が定められている。法律2000年第34号では、州税はエンジン付車両・水上車両税、エンジン付車両・水上車両名義変更税、ガソリン税、地下水・湧水取水利用税の4種、県・市税はホテル税、レスト

ラン税、娯楽税、広告税、街灯税、C種資源採掘加工税、駐車税の7種としている。旧法では地下水・湧水利用税は県・市税だったが、水利は複数県にまたがるケースが多いため、新法では複数県・市に関わる業務を管轄する州の州税にしたものと思われる（表2を参照）。その代わり、県・市に駐車税⁽¹⁷⁾が導入された。

旧法との比較で注目すべき点は2点ある。第1に、地方税に再分配機能が導入されたことである。すなわち、州税の一部は県・市へ、県・市税の一部は村へ⁽¹⁸⁾再分配される。旧法までは、州税のガソリン税（90%を県・市へ）を除いて地方税の再分配機能はなかった。第2に、地方税の税率や再分配比率の決定権が地方政府に事実上委ねられたことである。税率は上限が、再分配比率は下限が法律に規定されており、実際の率は地方政府が地方議会を通じて地方政令（Peraturan Daerah: Perda）により定めることになる⁽¹⁹⁾。

地方政府は、一定の条件を満たせば上記以外の地方税を新設することも可能である。その条件の数は旧法の6から新法で8に増えた。旧法での6条件とは、(1)税金であって利用者負担金でない、(2)課税対象・単位が公共利益を阻害しない、(3)潜在性が高い、(4)マイナスの経済的影響を与えない、(5)住民の公正と能力に見合う、(6)環境配慮、である。新法で新たに加わったのは、(7)県・市税の対象は移動性の少ない県・市内に限定された県・市住民のみ、および(8)県・市税の課税対象は国税や州税の対象に抵触しない、の2条件である。これらの条件をすべて満たすと地方政府が判断すれば、地方議会で地方政令化し、その地方政令を内務省に提出して判断を仰ぎ、許可されれば地方税として施行される。

(2) 地方利用者負担金（Retribusi Daerah）

地方利用者負担金はその対象により一般サービス利用者負担金、事業サービス利用者負担金、特定許可に関する利用者負担金の三つに分類され、地方議会で地方政令化されて施行となる。利用者負担金の対象についての限定はない。また新法においては新たに、県政府の特定の地方利用者負担金につい

ても村への再分配機能を果たすことが規定されている。利用者負担金の対象や再分配比率などについては、「当該サービスの提供における村の貢献度に応じて地方政令で定める」（法律2000年第34号第18条5・6項）とある。さらに、特定許可に関する地方利用者負担金については、地方議会での地方政令化の前に住民に対して十分な説明が行われなければならないことを初めて規定した（同第24条5項）。

地方政令化される地方利用者負担金については、旧法では明示されていなかった条件が新法では利用者負担金の3種類ごとに細かく明示された。一般サービス利用者負担金の条件は、(1)租税でも他の利用者負担金でもない、(2)分権化実施における地方の権限である、(3)とくに利用者負担金を支払う個人や事業体にとって有用である、(4)利用者負担金を課すのに適切、(5)利用者負担金の施行が国家政策に反しない、(6)効果的・効率的に徴収されて潜在可能性のある地方歳入源となる、(7)利用者負担金の徴収がサービスの質の向上につながる、の7点である。事業サービス利用者負担金の条件は、(1)租税でも他の利用者負担金でもない、(2)当該サービスが本来民間部門で用意すべき商業的なものだがまだ実現できないものや十分活用されていない地方政府所有資産の活用を目的、の2条件である。特定許可に関する利用者負担金の条件は、(1)分権化の主旨に則り地方政府へ委譲された行政権限に含まれる許可、(2)公共利益を守るために真に必要とされる許可、(3)当該許可の実施で地方政府の負担となる費用および当該許可の実施で生じるマイナスの影響を抑えるための費用が高く利用者負担金で賄うことが妥当とされる許可、の3条件である。

2. 財政分権化と地方財政構造

(1) 歳入構造

財政分権化は、地方政府の財政的自立を促すことが期待される。前述のようにまだ制限的とはいえ、地方政府は以前より広く地方税や地方利用者負担

金を徴収できる権限を得た。中長期的には、地方政府歳入の中央からの資金への依存度は減少する方向が望ましい。

財政分権化後の自己財源比率については、全地方政府のデータが揃わないため、正確な比較はできない。表4は、地方分権化法規が準備されはじめた1999年度から実際に分権化が実施された2001年および2002年7月時点までに大蔵省へ入力されたデータを示したものである。これで見ると、2002年では州が32.4%でほぼ同じ、県・市が6.5%で2001年と同じだったものの、自己財源比率は1999年以降低下傾向を顕著にしている。ただし財政規模は膨らんでおり、2002年の歳入総額は、州政府が1999/2000年度の2.38倍に当たる31兆4620億ルピア、県・市政府が同じく約3倍に当たる87兆7120億ルピアへ増加した。中央からの移転資金の増加率も同様のペースである。

中央からの移転資金のなかで大きな比重を占めるのは、一般配分金・特別配分金である。2002年では州政府歳入の28.4%、県・市政府歳入の69.5%を占めている。それでもこの比重は、2001年以降の歳入分与比率の増加に伴い、州では2000年の47.1%をピークに減少する一方、県・市でも70%を切る水準に若干減少している。州では2001年以降租税歳入分与の比重が、また県・市では天然資源収入など税外歳入分与の比重が、それぞれ急増していることが注目される。ただし、県・市での租税歳入分与の比重は低下してきている。

地方政府の自己財源比率は、2001年から実施された地方分権化の前後で、州レベルでは増加傾向を、県・市レベルでは低下傾向をみせている。その背景には、州がエンジン付車両・水上車両税、エンジン付車両・水上車両名義変更税といった安定した地方税財源をもっているのに対し、県・市では、重要な収入源だった地下水・湧水利用税が州税化するなど、安定した税源がなく、中央からの移転資金にますます依存せざるをえない構造となっていることがある。中央からの資金移転の中身を見ると、分権化実施後には歳入分与の比重が急速に高まっており、経済活動や資源賦存の偏りを考慮すれば、短期的には地方間での中央からの資金移転の配分が格差を広げる結果をもたらしたことが推察される。

表4 地方予算における歳入構造（1999～2002年）

（単位：10億ルピア）

	県・市				州			
	1999	2000	2001	2002	1999	2000	2001	2002
歳入総額	27,809	29,882	79,937	87,712	17,223	9,738	29,290	31,462
前年度予算余剰	1,082	1,314	2,157	6,094	2,166	884	3,999	3,946
自己財源収入	2,762	2,697	5,233	5,693	6,062	2,965	9,924	10,189
地方税	1,428	1,359	2,269	2,355	5,143	2,478	8,459	8,584
地方利用者負担金	964	952	1,750	2,134	385	167	486	617
公営企業収入	73	72	110	159	132	82	144	266
その他自己財源収入	297	306	1,105	1,046	401	237	836	722
均衡資金	23,885	25,036	69,280	73,068	8,682	5,865	14,331	16,927
租税歳入分与	2,795	2,804	5,754	5,165	1,989	530	4,313	4,412
税外歳入分与	398	535	8,273	6,937	1,045	747	3,339	3,569
一般配分金・特別配分金	20,692	21,635	55,254	60,966	5,648	4,588	6,678	8,946
その他	80	836	3,267	2,856	313	24	1,036	401
歳入総額	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
前年度予算余剰	3.9%	4.4%	2.7%	6.9%	12.6%	9.1%	13.7%	12.5%
自己財源収入	9.9%	9.0%	6.5%	6.5%	35.2%	30.4%	33.9%	32.4%
地方税	5.1%	4.5%	2.8%	2.7%	29.9%	25.4%	28.9%	27.3%
地方利用者負担金	3.5%	3.2%	2.2%	2.4%	2.2%	1.7%	1.7%	2.0%
公営企業収入	0.3%	0.2%	0.1%	0.2%	0.8%	0.8%	0.5%	0.8%
その他自己財源収入	1.1%	1.0%	1.4%	1.2%	2.3%	2.4%	2.9%	2.3%
均衡資金	85.9%	83.8%	86.7%	83.3%	50.4%	60.2%	48.9%	53.8%
租税歳入分与	10.1%	9.4%	7.2%	5.9%	11.5%	5.4%	14.7%	14.0%
税外歳入分与	1.4%	1.8%	10.3%	7.9%	6.1%	7.7%	11.4%	11.3%
一般配分金・特別配分金	74.4%	72.4%	69.1%	69.5%	32.8%	47.1%	22.8%	28.4%
その他	0.3%	2.8%	4.1%	3.3%	1.8%	0.2%	3.5%	1.3%

（出所）大蔵省ホームページ。

（2）歳出構造

地方政府歳出は、大きく経常歳出と開発歳出に分けられる。前者は公務員給与や備品の購入など政府の行政活動を賄う歳出であるのに対し、後者はインフラ整備や公共サービスの提供など政府開発投資の源泉となる歳出である。

地方分権化の前後でこの二つの比重がどう変わったかをみる（表5）と、州では経常歳出の比重が低下してきたのに対して、県・市では逆に増加傾向

表5 地方予算における歳出構造 (1999～2002年)

(単位: 10億ルピア, かつこ内%)

	県・市				州			
	1999	2000	2001	2002	1999	2000	2001	2002
経常歳出総額	18,217 (69.3)	18,860 (63.5)	49,171 (69.4)	58,653 (68.7)	9,091 (63.2)	4,451 (51.0)	13,950 (62.4)	17,856 (56.2)
前年繰り越し	1668 (6.3)	80 (0.3)	1 (0.0)	41 (0.0)	0 (0.0)	40 (0.5)	0 (0.0)	0 (0.0)
人件費	13,909 (52.9)	13,891 (46.8)	35,396 (50.0)	41,358 (48.5)	3,197 (22.2)	1,532 (17.6)	5,754 (25.8)	6,979 (22.0)
物品費	360 (1.4)	1847 (6.2)	5,254 (7.4)	6,522 (7.6)	1,708 (11.9)	791 (9.1)	2,589 (11.6)	3,252 (10.2)
維持管理費	179 (0.7)	346 (1.2)	1,057 (1.5)	1,412 (1.7)	804 (5.6)	155 (1.8)	1,100 (4.9)	1,329 (4.2)
公用出張費	1,098 (4.2)	881 (3.0)	529 (0.7)	706 (0.8)	145 (1.0)	129 (1.5)	195 (0.9)	268 (0.8)
その他支出	1,003 (3.8)	1986 (6.7)	6,933 (9.8)	8,614 (10.1)	4,738 (32.9)	1,803 (20.7)	4,312 (19.3)	6,028 (19.0)
開発歳出総額	8,085 (30.7)	10,934 (36.8)	21,645 (30.6)	26,683 (31.3)	5,266 (36.6)	4,276 (49.0)	8,394 (37.6)	13,893 (43.8)
製造業	86 (0.3)	72 (0.2)	196 (0.3)	161 (0.2)	40 (0.3)	34 (0.4)	72 (0.3)	113 (0.4)
農林業	384 (1.5)	409 (1.4)	1,109 (1.6)	1,389 (1.6)	267 (1.9)	293 (3.4)	548 (2.5)	668 (2.1)
水資源・灌漑	127 (0.5)	200 (0.7)	737 (1.0)	942 (1.1)	465 (3.2)	270 (3.1)	406 (1.8)	630 (2.0)
労働力	22 (0.1)	20 (0.1)	62 (0.1)	110 (0.1)	28 (0.2)	19 (0.2)	62 (0.3)	89 (0.3)
商業・協同組合	392 (1.5)	1926 (6.5)	1,165 (1.6)	1,744 (2.0)	407 (2.8)	256 (2.9)	710 (3.2)	854 (2.7)
運輸	2,088 (7.9)	2,533 (8.5)	5,828 (8.2)	6,973 (8.2)	1,101 (7.7)	886 (10.1)	1,766 (7.9)	2,703 (8.5)
鉱業・エネルギー	30 (0.1)	46 (0.2)	174 (0.2)	260 (0.3)	24 (0.2)	19 (0.2)	36 (0.2)	93 (0.3)
観光・通信	148 (0.6)	142 (0.5)	323 (0.5)	232 (0.3)	51 (0.4)	32 (0.4)	82 (0.4)	157 (0.5)
地域開発・住宅	932 (3.5)	1,091 (3.7)	1,729 (2.4)	2,498 (2.9)	346 (2.4)	228 (2.6)	516 (2.3)	759 (2.4)
環境・空間計画	455 (1.7)	412 (1.4)	644 (0.9)	1,149 (1.3)	338 (2.3)	134 (1.5)	285 (1.3)	447 (1.4)
教育・文化・信仰	886 (3.4)	850 (2.9)	2,333 (3.3)	2,999 (3.5)	549 (3.8)	397 (4.5)	1,107 (5.0)	2,382 (7.5)
人口・家族計画	36 (0.1)	30 (0.1)	60 (0.1)	83 (0.1)	11 (0.1)	5 (0.1)	19 (0.1)	54 (0.2)
保健・地域福祉	420 (1.6)	454 (1.5)	1,411 (2.0)	1,640 (1.9)	434 (3.0)	519 (5.9)	763 (3.4)	1,167 (3.7)
住居	757 (2.9)	1,230 (4.1)	1,575 (2.2)	1,476 (1.7)	180 (1.2)	63 (0.7)	197 (0.9)	450 (1.4)
宗教	80 (0.3)	92 (0.3)	315 (0.4)	504 (0.6)	62 (0.4)	49 (0.6)	145 (0.6)	322 (1.0)
科学技術	119 (0.5)	127 (0.4)	274 (0.4)	351 (0.4)	70 (0.5)	53 (0.6)	103 (0.5)	176 (0.6)
法律	24 (0.1)	35 (0.1)	65 (0.1)	81 (0.1)	12 (0.1)	9 (0.1)	24 (0.1)	57 (0.2)
政府機関	922 (3.5)	1,095 (3.7)	3,287 (4.6)	3,737 (4.4)	548 (3.8)	446 (5.1)	1,003 (4.5)	1,404 (4.4)
政治・情報・マ スコミ	57 (0.2)	40 (0.1)	133 (0.2)	169 (0.2)	58 (0.4)	36 (0.4)	81 (0.4)	127 (0.4)
治安・秩序	65 (0.2)	27 (0.1)	226 (0.3)	187 (0.2)	49 (0.3)	12 (0.1)	469 (2.1)	1,240 (3.9)
歳出総額	26,302(100.0)	29,682(100.0)	70,816(100.0)	85,336(100.0)	14,381(100.0)	8,726(100.0)	22,344(100.0)	31,749(100.0)

(出所) 大蔵省ホームページ。

がうかがえる。州の経常歳出比率は1998年まで約70%前後だったが、2000年に50%台へ急落し、2001年にやや上昇した後、2002年には56.2%となってい

る。一方、県・市では、1997年まで経常歳出比率は50%台で推移していたのが、1998年に65.6%へ上昇し、2002年時点でも68.7%と高水準を維持している。地方分権化以前は州の経常歳出比率が高かったのが、地方分権化以後はむしろ県・市のほうが高くなっている。

経常歳出の動きは、公務員給与支出の動きとほぼ連動している。経常歳出に占める公務員給与支出の比率は県・市で1999年以降7割を超している。これは分権化の実施で数百万人もの中央政府出先機関職員を吸収したことや公務員給与の引き上げなどが反映されているようが、高水準である。その一方で政府職員の公務出張費や村落への補助金支出は抑えられる傾向にある。一方、州では、1997年ごろまで50%以上だった公務員給与支出の比率が1998年に30%台へ低下したが、備品購入やその他支出は増加傾向にある。

開発歳出をみると、州でも県・市でも運輸、教育、住宅建設、政府機関への支出が大きい。地方分権化の前後でセクターの比重に大きな変化はみられない。水資源・灌漑部門は1990年代半ばから着実に比重が増加してきている。道路建設を主とする運輸部門では、州の比重が下がり、県・市の比重がやや増加している。地方分権化では権限移譲で地方政府に委ねられた社会サービスの低下が懸念されているが、教育部門や保健部門への支出は地方分権化以後むしろ相対的に増えてきていることが分かる。

分権化以後、州レベルで急速に比重を上げた部門がある。それは治安・秩序部門である。同部門の開発歳出に占める比率は2000年に0.3%だったのが、2001年に2.1%へ上昇し、2002年もさらに増えて3.9%となっている。財政支出の絶対額の増加に鑑みると、州における治安・秩序部門への支出は相当に増えたことになる。分権化後も軍や警察は分権化の対象となっていないが、中央政府からは住民抗争や国内避難民の対策・予防に州政府のイニシアティブを期待する声があり、その反映としての支出増加の可能性がある。

財政分権化の中心となる県・市レベルでは公務員給与支出の比重が増加したため、全歳出に占める経常歳出比率が増加傾向にある。ただし、歳出の絶対額は増加しており、教育や保健部門への支出も相対的に増えていることが

ら、極端な社会サービスの低下を起こさない努力が県・市レベルで一応なされていることがうかがえる。州レベルでは、公務員給与支出の比重が下がったため、経常歳出比率も低下傾向を示している。州の開発歳出でも教育部門に重点が置かれているが、治安・秩序部門への支出の比重増加が目される。

(3) 歳入＝歳出ギャップ

ところで、地方財政の歳入＝歳出のギャップをみると、実は歳入超過となっている。とくに、予算ベースではあるが、地方分権化が開始された2001年度には、県・市財政で約9兆1000億ルピア、州財政で約6兆9000億ルピアの歳入超過となっている。中央政府は、これをもって「地方政府は需要以上の資金をすでに保有している」と論じていた。

2001年度予算では、州財政と県・市財政を総合した地方財政収支が16兆ルピアの黒字となっている一方で、国家予算（修正予算）における財政収支は54兆3000億ルピアの赤字、と対照的である。2001年度に中央政府は財政赤字補填のために33兆5000億ルピアの民営化・資産売却や19兆9000億ルピアの純海外補填を行ってきたが、地方財政黒字分がうまく活用できれば、国家財政赤字補填の負担も軽減されるであろう²⁰⁾。もっとも2002年度でみると、地方財政の黒字幅は2001年度よりも大きく減少しており、地方財政の黒字傾向は変わらないものの、地方財政の非効率が中央財政に負担を強めているという中央政府の主張はやや誇張気味に聞こえる。

一方、個々の地方政府は、依然として歳入最大化を目指した行動を続けている。権限が委譲され、新たなインフラ整備を目論む地方政府は、恒常的に資金不足を訴えている。その一方で、地方財政資金に占める中央からの移転資金の比率が十分高いことを前提に、国家経済再建に取り組む中央政府では、地方政府に対して必要以上の資金を配分しているという認識が強い。ここにも、「財政分権化がマクロ経済運営を脅かす」という中央政府の危惧が内包されている。

3. 財政構造の地域間比較

ここでは、地方分権化の前後で地方財政構造の変化に地域的な特色があるかどうかをみてる。表6は、歳入分与や一般配分金の州別シェアをみたものである。なお、ここでの州別シェアのデータは、州政府分と当該州に含まれる県・市政府分とをすべて合算したものであり、中央政府から各州の領域へどれだけの資金移転が行われたかを示すものである。

州別のシェア変化が最も大きかったのは歳入分与である。とくに天然資源収入の大きい地方へ偏った配分が生じた。すなわち、石油ガスの豊かなリアウ州のシェアは分権化前の1999/2000年度の5.3%から分権化の実施された2001年に一気に23.4%へ、東カリマンタン州も10.3%から22.7%へ、上昇した。この2州だけで2001年の歳入分与の46.1%が配分されたことになる。この結果、歳入分与ではこれら2州のあるスマトラとカリマンタンが比重を上昇させ、対照的に租税歳入分与の比重が大きいジャワは大きく減少した。

歳入分与による分配面での地方間格差拡大を緩和させることが期待されるのは、一般配分金である。一般配分金のシェア変化をみると、分権化の実施前後で大きな変化はみられない。歳入分与の恩恵を受けたリアウ州や東カリマンタン州は、格差是正の目的とは裏腹に、一般配分金のシェアを増加させた。逆にシェアが減少したのは、スマトラ、カリマンタン、スラウェシなどの資源の乏しいジャワ以外の地方である。人口の多いジャワは、ジャカルタとジョグジャカルタを除いてシェアを増加させた。前述のように、一般配分金の算出に当たっては、前年度実績を下回らないための「均衡部分」が加味されており、歳入分与の効果を緩和させる機能は十分に働いていない。もっとも、地方への中央からの移転資金の絶対額は大幅に増加しており、スラウェシなどの一般配分金の配分シェアが減ったからといって、地方財政上の深刻な問題が生じているということは今のところない。

中央からの移転資金に占める歳入分与の比率は、2001年でも23%とまだ小

表6 歳入分与・一般配分金の地方別比率

	歳入分与		一般配分金		中央からの資金		歳入分与の比率	
	1999/ 2000	2001	1999/ 2000	2001	1999/ 2000	2001	1999/ 2000	2001
アチェ	2.1%	6.3%	3.2%	3.6%	3.0%	4.2%	12.4%	36.1%
北スマトラ	4.8%	2.0%	5.9%	5.3%	5.7%	4.5%	15.0%	10.7%
西スマトラ	2.0%	0.6%	3.1%	2.8%	2.9%	2.2%	12.2%	6.7%
リアウ	5.3%	23.4%	2.6%	3.8%	3.1%	8.5%	30.5%	66.5%
ジャンビ	1.3%	0.8%	1.8%	1.7%	1.7%	1.5%	13.2%	13.4%
南スマトラ	4.0%	4.6%	3.6%	3.3%	3.6%	3.6%	19.4%	30.8%
ベンクルー	0.5%	0.2%	1.3%	1.0%	1.2%	0.8%	8.0%	5.8%
ランブン	1.3%	1.6%	3.4%	2.9%	3.1%	2.6%	7.7%	14.7%
ジャカルタ	14.9%	13.1%	2.8%	1.0%	5.0%	3.9%	53.2%	81.1%
西ジャワ	11.2%	6.9%	12.8%	12.4%	12.5%	11.1%	15.8%	15.1%
中ジャワ	5.5%	2.2%	12.3%	13.0%	11.1%	10.4%	8.8%	5.1%
ジョグジャカルタ	0.9%	0.3%	1.8%	1.6%	1.6%	1.3%	9.4%	6.3%
東ジャワ	9.6%	4.5%	12.6%	14.6%	12.0%	12.2%	14.2%	9.0%
バリ	1.6%	0.6%	2.1%	2.0%	2.0%	1.6%	14.2%	8.5%
西カリマンタン	1.5%	0.6%	2.7%	2.5%	2.5%	2.1%	10.4%	7.0%
中カリマンタン	3.3%	1.4%	2.1%	1.7%	2.3%	1.6%	25.8%	21.2%
南カリマンタン	4.4%	1.7%	2.3%	1.9%	2.6%	1.8%	29.2%	22.2%
東カリマンタン	10.3%	22.7%	2.4%	3.1%	3.8%	7.8%	47.8%	70.2%
北スラウェシ	1.1%	0.3%	2.1%	1.9%	1.9%	1.5%	10.5%	5.5%
中スラウェシ	0.7%	0.3%	2.0%	1.8%	1.8%	1.4%	7.4%	5.2%
南スラウェシ	3.5%	1.3%	4.8%	4.6%	4.6%	3.8%	13.7%	8.1%
東南スラウェシ	0.8%	0.2%	1.8%	1.4%	1.6%	1.1%	9.0%	4.1%
西ヌサトゥンガラ	0.7%	0.6%	2.6%	2.0%	2.3%	1.7%	5.8%	9.1%
東ヌサトゥンガラ	1.2%	0.3%	2.9%	3.5%	2.6%	2.7%	8.0%	2.9%
マルク	1.4%	0.5%	1.7%	1.9%	1.7%	1.6%	14.9%	8.1%
パプア	6.1%	2.7%	3.3%	4.7%	3.8%	4.2%	28.7%	15.3%
インドネシア全体	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	17.8%	23.4%
標準偏差	1.91	3.94	0.56	0.79	0.69	1.28		

(注) (1) 上記の数字は各州ごとに州政府、県・市政府、村・区の歳入を合算したものを用いた。

(2) 中央からの資金には上記以外に「特別配分金」(DAK)があるが、データ利用可能性の点から割愛した。また上記データには地方政府データの欠落があり、全地方政府をカバーしていない。

(出所) 大蔵省ホームページのデータを基に筆者作成。

さい。しかし、1999年と2001年の1人当たりの歳入分与と一般配分金の配分のばらつきを標準偏差でみると、いずれも格差が拡大していることがわかる。とくに1人当たり歳入分与で財政分権化後の格差が2倍になった影響で、両者を併せた中央からの移転資金全体における格差も標準偏差で0.69から1.28へと拡大した。このように、中央から地方への所得分配は、財政分権化によって格差を拡大させる結果となっている。

次に、地方財政における自己財源比率の変化を地域別にみしてみる（表7）。全般的な傾向としては、相対的にジャワの自己財源比率が高く、ジャワ以外は相対的に低い。自己財源比率が最も高いのは、州レベルでは1999/2000年度がバリ、2001年度が東ジャワであり、ほかに西ジャワ、ジャカルタ、北スマトラなどが高い。県・市では1999/2000年度もバリが他を引き離して高く、西ジャワなどが続く。財政分権化実施後には、州レベルでも県・市レベルでも自己財源比率は低下しているが、その度合は後者のほうが大きい。州レベルではアチェ、リアウ、東カリマンタンなどの資源富裕州やジャカルタ、バリで自己財源収入が低下した。これは歳入分与による中央からの移転資金が増加したことによる影響とも考えられる。これは県・市レベルでも同様とみられ、財政分権化実施後にベンクルー、西カリマンタン、中カリマンタンを除いてほとんどで自己財源比率は低下している。

第4節 財政分権化をめぐる中央・地方の思惑

1. 中央から地方への措置

中央政府が財政分権化を進めたのは、財政連邦主義に基づき地方公共財・サービスの供給責任を地方政府に委ねるためであった。したがって、中央から地方へ権限や資金が委譲されても、地方政府によるその行使が不透明な形で行われ、国民の社会的厚生を改善を阻害する結果をもたらすのであれば、

表7 地域別自己財源比率の変化

	州レベル		県・市レベル	
	1999/2000	2001	1999/2000	2001
アチェ	13.1%	9.5%	6.2%	1.7%
北スマトラ	36.4%	39.7%	7.2%	5.3%
西スマトラ	25.7%	30.0%	6.8%	4.8%
リアウ	23.5%	18.8%	12.5%	5.3%
ジャンビ	20.4%	29.1%	5.8%	5.7%
南スマトラ	23.6%	24.5%	6.3%	5.1%
ベンクルー	14.1%	16.0%	3.8%	4.5%
ランブン	26.0%	32.7%	3.5%	3.0%
ジャカルタ	40.5%	40.0%	0.0%	0.0%
西ジャワ	41.2%	48.8%	14.8%	10.0%
中ジャワ	35.9%	43.0%	10.9%	7.2%
ジョグジャカルタ	32.0%	32.8%	12.8%	8.4%
東ジャワ	55.6%	49.5%	11.6%	7.5%
バリ	68.4%	28.2%	32.9%	24.8%
西カリマンタン	21.3%	27.2%	3.2%	5.7%
中カリマンタン	7.2%	9.1%	3.0%	9.3%
南カリマンタン	19.5%	28.2%	6.9%	6.3%
東カリマンタン	13.7%	10.8%	7.0%	3.1%
北スラウェシ	16.5%	21.1%	6.6%	5.2%
中スラウェシ	18.3%	24.1%	3.8%	2.9%
南スラウェシ	27.6%	32.2%	6.8%	6.4%
東南スラウェシ	9.6%	14.1%	3.7%	3.6%
西ヌサトゥンガラ	19.0%	18.5%	5.5%	4.8%
東ヌサトゥンガラ	10.6%	12.1%	3.3%	3.1%
マルク	11.4%	3.5%	5.0%	1.8%
パプア	6.9%	7.6%	2.5%	2.0%
インドネシア全体	35.2%	33.9%	9.8%	6.5%

(出所) 大蔵省ホームページ。

財政分権化の意図は達成されないことになる。

この観点からいえば、インドネシアにおける財政分権化は、まだ地方公共財・サービスの供給を議論できる段階に来ていない。まず財政分権化を実施し、その後で中央と地方それぞれがどのような公共財・サービスを供給する

かを、現実の地方政府の行政能力と照らし合わせながら探っているのが現状である。

(1) 国家財政赤字と地方財政黒字

前述のように、国家財政が財政赤字削減のために厳しい財政運営を強いられている一方で、地方財政は対照的に歳入超過傾向がみられ、全体として財政黒字となっている。中央政府にしてみれば、財政分権化の御旗のもとで、厳しい財政事情にもかかわらず地方政府へ優先的に資金移転を進めてきたのであり、地方政府が必要以上の資金を得ているとの認識が存在する。

地方政府は財政自立化の観点から自己財源比率の拡大を目指しており、これにより中央からの移転資金への依存度が低下することは、中央政府にとっても歓迎されよう。しかしながら、地方政府が自己財源比率の拡大を狙って地方税や地方利用者負担金を乱造すれば、それは地方の経済活動や投資を阻害することになる。一方、国家予算のなかで地方への均衡資金が優先的に確保される結果、開発歳出は相対的に横ばいか減少せざるをえない状態となり、国家資金で建設されるインフラ整備や公共財供給に支障をきたすことになる。その結果、投資先としてのインドネシアの魅力は相対的にますます薄れることになる。

このように、国家財政赤字の一方で地方財政黒字という現状は、中央政府のマクロ経済運営上のジレンマを引き起こさせている。それだけでなく、地方政府が中長期的なインフラ建設などを目的に、国内・対外借入や地方債の発行を行いはじめると、経済再建のための財政規律を保つことがいっそう困難になる。

(2) 国内・対外借入、地方債

中央政府が最も恐れるのは、地方政府が中央の制御なく自身の能力もわきまえずに国内外からの借入や地方債を発行することで、国家全体としてのマクロ経済管理が困難になることである。1999年地方行政法第81条は、地方政

府や地方議会の活動資金を国内外から地方政府が借り入れることを認めている²¹⁾。しかし、中央政府は政令により、時限つきながらも地方政府による国内外からの借入を認めていない²²⁾。

中央政府は、2003年度から地方政府に対する外国借款（プロジェクト借款）の転貸（on-lending）プログラムの導入を計画している²³⁾。全国の地方政府を三つに分類し、十分な財政能力をもつ地方政府には外国借款への返済をさせ、貧しい地方政府へは従来どおりグラントで中央が地方へ外国借款の資金を配分する。この両者の中間に位置する地方政府とは債務返済を中央と半々で行うことになる。このプログラムは、外国借款を利用する案件形成に地方政府の発案を求め、それをもとに中央政府が外国借款を受け入れる。ただし、地方政府を能力別に適切に分類することは容易ではない。

大蔵省によれば、地方政府が中央政府からの借入を返済できない場合、その返済分は当該地方政府へ送金される一般配分金から優先的に引き落とされる²⁴⁾。実際に、中央から借りたプロジェクト管理費（ローカル・コスト分）を返済できずに、大蔵省から一般配分金からの返済分引き落としを求められている地方政府が出現している²⁵⁾。これは小さい事例ではあるが、地方政府借入に対する中央政府の不安が現実化した最初のケースである。

地方債についても、債務負担の増大を理由に政府はまだ発行を認めていない。シマンジュンタクによれば、地方政府全体の約3分の1は財政能力が十分で地方債発行の可能性をもつが、地方債発行の前提条件は整っていない。小規模な株式市場、債券市場関連法規の未整備、援助機関からの長期借款のほうが魅力的、地方分権化に情報公開や説明責任が伴わなければ投資家は投資しない、地方政府向け債券と地方公営企業向け債券の区別が不十分、債券の二次市場が未発達、などが制約条件となっている（Simanjuntak [2002]）。

従来の地方財政における中央からの資金移転は補助金を中心であり、地方政府には債務返済を履行する経験が乏しい。しかし、将来に国家経済再建が軌道に乗り、地方政府の開発資金需要が増加すれば、中央政府だけでなく、民間を含む国内外からの借入の必要性も現れてこよう。そのときのために地

方政府の財政運営能力を高めておくことは重要である。

(3) 地方財政状況モニタリング、最低基準の導入

中央政府は地方政府に対して四半期ごとの地方財政状況の報告義務を課し、そのための地方財政情報システムの整備を進めている。大蔵省のホームページには、地方政府の財政状況速報値が四半期ごとに掲載されることになっている。加えて、内務省はすべての地方政府に対して地方財政運営指針を発出する²⁶⁾とともに、統合的な地方財政会計システムも導入した。すでにアメリカ国際開発庁（USAID）の支援のもと、すべての地方政府には事業評価システムが導入され、事業評価報告書（LAKIP）の提出が義務づけられている。中央政府は、地方政府に財政運営上のフリーハンドを与えるものの、その運営管理にはここで述べたようなさまざまな共通のプラットフォームの実施を求め、財政規律の崩壊を未然に防ぐ幾重もの縛りをかけている。

さらに、財政連邦主義が地方政府による効果的な地方公共財・サービスの供給を目的としていることから、財・サービス供給に関する最低基準を定め、地方政府にその遵守を求めている。教育や保健に関するサービスなどナショナル・ミニマムの提供が全国的に行える制度設計を行う必要を認識しは始めている。しかしながら、そうした財・サービスの供給を地方政府に可能にさせるような資金配分を中央政府が十分に行っているかについては疑問の余地がある。また、地方政府からは、地方公共財・サービスに関する最低基準の設定は地方政府への権限委譲を骨抜きにすることが目的、といった批判が現れている。

2. 地方から中央への対応

財政分権化の始動により、中央から地方への資金移転は絶対額で大幅な上昇をみており、中央政府は、従来の財政需要からすれば十分な額が地方に配分されているとしている。しかし、一部の資源富裕地方を除いて中央からの

移転資金に占める経常歳出部分の比重は大きく、財政自立の観点からも、他者の制御がない自前で処分可能な財政収入の拡大を目指す傾向が強まる。地方政令の乱発による地方税・地方利用者負担金の新設は大きな問題となっており、投資環境の改善を求める外国機関も地方政令の発出状況に注目している。一方、資源富裕地方では長年続いた中央集権体制によって賦存資源が中央に搾取されてきたとの意識が強く、地方への歳入分与の増額や地方に立地する国営企業や外資系企業に対して地方への目に見える財政的貢献を求めはじめている。

(1) 地方政令問題

前述のように、地方税・地方利用者負担金法の改正により、新たな地方税・地方利用者負担金を導入するための地方政令制定の動きが高まっている。中央政府は地方税や地方利用者負担金の乱発が地方経済の効率を妨げて高コスト化をもたらすとして、警戒している。内務省は2002年6月に15件の地方政令を却下している。また、商工会議所や知識人などを母体とした民間団体である地方自治実施監視委員会（KPPOD）などの地方政令のモニタリング機関も設立され、中央からの監視の動きが強まっている。

地方政府による地方税・地方利用者負担金の乱発は、地方分権化のマイナスの影響として頻繁に指摘される。2003年1月に発表されたKPPODによる調査（企業家などから回答数463件）（KPPOD [2003]）では、企業家が直面する不法徴収の実例が多数示されたほか、134地方政府における450の地方政令の38.1%が事業を阻害する可能性があるとして取り上げられ、併せて経済活動の改善に不熱心な地方政府などのランキングが公表された。また、地方政府の自己財源比率が低いところほど地方税・地方利用者負担金の新設に走る、という負の相関がみられることも指摘されている²⁷⁾。

新しい地方税・地方利用者負担金法では、地方政令の内務省での審査期間は旧法の最大3カ月以内（地方政府の同意があればさらに3カ月延長が可能）から1カ月間以内へ大幅に短縮された。旧法では「内務省が地方政令を受け

取って6カ月以内に判断を示さなかった場合には当該地方政令は許可されたと見なしてよい」との規定（法律1997年第18号第5条3項）があるが、新法では「地方政令制定後15日以内に内務省へ提出、地方政令の却下は地方政令受け取り後1カ月以内に内務省が行う」とあるのみ（法律2000年第34号第5A条3項）で、審査期限切れとなった地方政令の施行を黙認するかどうかが明示されていない。ただし、地方政府のほとんどはこれを黙認規定と見なし、内務省から意思表示のないことを理由に地方政令に基づく地方税を施行している。

内務省による地方政令の審査期間の短縮は、地方分権化の進行に法規面で支障が出ないようにするための措置だが、内務省の審査体制の強化はなおざりにされた。地方分権化の実施に当たって、ここ数年間で地方政府は各々少なくとも30～40程度の地方政令を制定しており、これが全国30州、372県・市で同時進行している。これに対して内務省の審査官数はわずかであり、すべての地方政令の是非を1カ月で判断するのは至難の業である。

また、地方利用者負担金のなかには、道路など地方インフラの維持管理のための費用を捻出するために制定されたものも少なくない²⁸⁾。地方インフラの多くはこれまで中央からの資金で建設されてきたが、インフラの維持管理の責任分担が中央と地方との間ではっきりせず、とくに外国援助資金を利用した場合に維持管理は放棄されたまま、というケースがみられる。インフラの老朽化やそれに伴う環境負荷の増大は、当然のことながら、そのインフラが存在する地方の社会的厚生状態を悪化させる。地方インフラの維持管理費用を誰が負担するかをめぐって中央と地方との間で責任のなすりつけ合いや紛争が起こることも多く、両者間での十分な話し合いに基づく紛争解決システムの構築が必要とされる。

（2）歳入分与への不満

地方分権化の実施で、租税や天然資源収入の歳入分与で地方の比重が大きく改善されたが、それでも地方政府からの歳入分与への不満は根強い。

2002年5月、石油ガスを産出する48県は「石油ガス産出地方協議フォーラム」を結成し、石油ガスの歳入分与に関する蔵相決定2002年第214号の撤廃を求めた。石油ガスの場合、中央・地方財政均衡法の実施規則である蔵相決定2001年第344号においては、地方の取り分が産出県で6%（石油）、12%（ガス）にもかかわらず、蔵相決定2002年第214号ではそれが実際には1～2%しか認められていないことへの不満だった。同蔵相決定には決定された数値が並んでいるのみで、算出方法は明示されていない²⁹⁾。48県は、歳入分与の比率決定過程に地方が関われないことへの不満も表明した。

(3) 国営企業や外資系企業への対応

地方政府は、地方で活動する国営企業に対して厳しい目を向けている。とりわけ、資源開発やインフラに関わる国営企業に対しては、地方政府への経営権の委譲や資本参加などを試みるケースがみられる。地方行政法によれば、港湾、空港、石油精製は地方政府に運営管理の権限が委譲されている。しかし、地方政府からみると、地方分権化後に作られた港湾に関する政令2001年第69号や空港に関する政令2001年第70号などは、依然として国営企業による管理を認知しており、法律違反として反対する意見が根強い。

港湾を抱える地方政府は、国営港湾管理会社ペリンド社（PT Pelindo）の経営権を地方へ移譲するよう求めている。地方政府は、ペリンド社が港湾利用者に課す徴収金の法的根拠が曖昧であることを批判し、こうした徴収金が地方経済にマイナスの影響を与えていると考える。石油精製の場合、当該地方は高いリスクと環境汚染を被らざるをえず、西ジャワ州インドラマユ県では液体廃棄物処理や危険物取扱いに対し地方税を課すことを決定した³⁰⁾。

これらの批判の背景には、「地方に立地する国営企業の当該地方への貢献が少ない」という地方政府の不満がある。東カリマンタン州知事によれば、同州内には国営企業が20社立地し、中央政府へ年間82兆ルピアを納入しているが、そのうち同州へ還元されるのはその10%にも満たないわずか7兆1000億ルピアにすぎない³¹⁾。ペリンド社が徴収する利用者負担金も当該地方へは

還元されない。国営企業の立地する地方の地方政府は、中央から地方への還元率の引き上げとともに、確実な地元への収益の流入を期待して、国営企業への資本参加を試みる事例も出てきた。たとえば、南スマトラ州政府は、国営石炭開発会社ブキット・アサム社（PT Bukit Asam）の株式1%を取得して、同社の株主となった³²⁾。2001年11月に西スマトラ州政府・議会が国営セメン・パダング社（PT Semen Padang）の接収を一方的に宣言したが、これは同社の親会社セメン・グレシック社（PT Semen Gresik）がメキシコ系セメント会社を買収されるという動きに対抗したものであり、地元への利益還元がなくなることを恐れた地方政府が行動を起こしたのである。

地元への貢献が少ないという認識に関しては、国営企業だけでなく、地方立地の外資系企業に対する場合も同様である。たとえば、東カリマンタン州の外資系石炭開発会社カルティム・プリマ・コール社（PT Kaltim Prima Coal）の株式売却をめぐる問題もこうした文脈で理解できる。

おわりに

本章では、中央からの資金移転の推移（第2節）や地方分権化に伴う地方財政構造の変化（第3節）を踏まえ、財政分権化に対する中央と地方の思惑（第4節）を論じてきた。

ここで最後に、もう一度財政分権化の理由に戻ってみたい。財政分権化は、公共部門が直面する資源配分、所得分配、経済安定の三つの問題を解決するために必要な単一形態の政府と分権化された政府の折衷、すなわち財政連邦主義の考え方に基づいて着手された。この観点からすると、財政分権化の結果、1人当たりの中央からの移転資金の配分格差が広がり、財政規律面での国家財政の持続性に悪影響が懸念されている。換言すれば、所得分配と経済安定に関して、上記のような懸念材料が提示されているのである。

では、財政分権化の最大の動機であった資源配分についてはどうか。財政

連邦主義においては、地方のみに必要な地方公共財・サービスの供給は、地方政府に委ねることが適当と見なされている。この考え方に沿えば、財政分権化の評価は、それによって地方公共財・サービスがより適正に供給できるようになったかどうかに関わってくることになる。

問題は、住民に対して供給される地方公共財・サービスとは具体的に何か、それを中央政府・地方政府がしっかり把握しているのか、という点である。植民地時代以来、インドネシアの政府統治機構において、地方政府は中央政府の手足となって住民を監視する役割を担ってきた（松井 [2002: 202]）。治安アプローチが優先され、場合によっては住民（たとえば政府による土地収用に反対する住民など）は地方政府の敵と見なされた。住民は、政府が進めてきた「開発」に「参加」することを、時には緩やかに時には暴力的に、強制されてきた。地方公共財・サービスを供給する対象とは見なされてこなかったのである。政府（とくに中央政府）にとって、公共財・サービスの供給は、住民の反政府感情を和らげ、地方間の対立や紛争を未然に防ぐ、いわゆる「アメ」として機能してきたのである。

こうした状況は、地方分権化の実施によって変化してきているのだろうか。この点について、財政分権化がどのような観点から議論されているかに注目してみよう。

まず、中央政府は、財政分権化をマクロ経済安定に及ぼす影響という観点、すなわち経済安定の面から重視する。国家財政は大規模な財政赤字を抱えており、補助金の削減や国家資産売却などで経済再建を進めなければならない厳しい状態が続いている。その一方で、地方財政は歳入超過状態が続き、財政黒字となっている。こうした状況下で、大幅に権限を委譲された地方政府が財政規律を保てなければ、中央政府は膨大な対外債務負担や不良債権処理を進めていくことがますます難しくなっていく。中央政府は、地方政府の対外借入や地方債発行を当面禁ずるとともに、公共サービスに最低基準を設定するなど地方政府へのモニタリング制度を整えることで、地方政府の財政規律を辛うじて保っている状態である。

一方、地方政府は、全体として財政黒字であるにもかかわらず、過去の中央集権体制に対する反動から、歳入最大化を財政分権化の最重要事項と見なす。歳入分与や均衡資金の配分比率拡大に加え、自己財源強化のための地方税・地方利用者負担金の新設や地方にある国営企業や外資系企業への地元貢献要求など、あらゆる手段を使って歳入増を図っている。これはある意味で国家経済再建を進める中央政府にとって朗報だが、この歳入最大化意欲は、合理的な積算に基づく歳出ニーズの分析と結びつかない。歳入最大化の目的としての開発課題は地方で十分議論されていない。歳入最大化は、地方政府の備品更新や議会对策としての地方議員歳費増などに優先的に充てられる。資源富裕地方のなかには、現実の住民生活から遊離した巨大娯楽施設や威信発揚のためのモニュメントを建設するところもある。また、人材不足などによる保健・教育などの公共サービスの低下も指摘されている。

このように、中央政府は経済安定の観点から、地方政府はいかに歳入最大化を果たすかという観点から、財政分権化を捉えている。中央・地方のいずれにも欠けているのは、「住民に対して地方公共財・サービスの供給をいかに行うか」という視点である。すなわち、財政分権化によって、資源配分、つまり地方公共財・サービスがより適正に供給できるようになるかどうかについて客観的に判断する段階にはまだない。こうした基本的な議論をせずに、インドネシアはとにかく財政分権化に着手してしまったのである。

しかし、だからといって、「財政分権化は失敗した」と結論するのは早計である。地方分権化を契機として現れてきた、地方政府の小さな変化は注目に値する。たとえば、東南スラウェシ州クンタリ市や南スラウェシ州ゴワ県などでは、「開発」における政府、民間、住民の役割分担と協力関係を意識し、それらを総合した開発計画策定プロセスを始めている。一定資金を村落に提供し、その用途を村落住民の発意とイニシアティブに委ね、資金利用のモニタリングを住民自身が行う仕組みを東カリマンタン州クタイ・カルタヌガラ県や南スラウェシ州シンジャイ県などが始めている。そして、住民に対する公共サービスを向上させるために、さまざまな手続きを一箇所ですませ

るワン・ストップ・サービスやワン・ルーフ・サービスを検討することは、もはや地方政府にとって常識である。こうした小さな変化のなかに、住民や地域にとって必要とされる公共財・サービスを明確にしようとする兆しが見える。今後、単なる地方財政の歳入最大化ではなく、必要とされる公共財・サービスの供給を実現するための費用を賄うための歳入確保、という視点の出現が期待される。

そしてまた、地方インフラの維持管理をめぐる中央政府と地方政府の責任回避問題にみられるように、地方公共財・サービスの供給における役割分担を明確にする必要がある。その際にも、住民や地域の地方公共財・サービスに対するニーズの確認が地方インフラの維持管理を効果的に進める出発点となることは疑いない。

地方政府が、合理的な積算に基づく歳出ニーズから出発して地方公共財・サービスを適正に供給できる能力を高め、中央集権化時代の過去の遺恨を引きずった歳入最大化行動を改めたとき、財政分権化は財政連邦主義を反映した真の財政分権化へ向かいはじめることだろう。地方政府の財政運営能力向上に関する自助努力もさることながら、地方政府の間に地方公共財・サービスの供給能力の改善を意識させ、いい意味での競争を促すための、中央政府の適切な働きかけが必要とされている。

〔注〕――

- (1) アジア経済研究所「インドネシアにおける開発行政と地方分権化」第6回研究会（2002年7月9日開催）で外部講師として招聘した浅沼信爾・一橋大学教授による講演でもこの点が確認された。なお、浅沼教授はインドネシアに対する日本側のアドバイザーチームの一員であり、地方財政分権化を担当されている。
- (2) 所得分配のためにある地域が負の所得税を採用した場合、当該地域から富者を流出させ、他地域から貧者の流入を招くため、当該地域の1人当たり平均所得水準を押し下げることになる。
- (3) 資源配分に関しては、住民が地域間を移動すること（これを財政学では「足による投票」と呼ぶ）も厚生水準の上昇に寄与すると考えられる。すなわち、

住民が自分の選好に適した地方公共財・サービスを供給する地域に居住することで、結果的に資源が効率的に利用されることになるからである。「足による投票」を前提とすれば、地方政府間の公共財・サービスの供給競争を促すことも可能である。

- (4) 「連邦主義」という用語は政治的には連邦制を想起させるため、財政連邦主義という用語を明記しなかった可能性がある。インドネシアの独立後に起こった「単一国家か連邦制か」の議論については、松井 [2002] のほか、Sinar Harapan [2000] 所収の各論文や、Mangunwidya [1998], Nasution [1999], Abdullah [2000], Samudra [2001], Bhakti & Gayatri [2002]などを参照。財政連邦主義は必ずしも連邦国家の必要を前提としていない。
- (5) 大蔵省中央・地方財政均衡総局発行の内部資料による。
- (6) 1995年から3年間試行された地方分権化実施パイロット・プロジェクトで対象となった26県（ジャカルタ首都特別州を除く26州から1県/市を選抜）を除く。地方分権化パイロット・プロジェクトの実施および評価については深尾 [1999], Devas [1997], Beier & Ferrazzi [1998]などを参照。
- (7) 県・市の中央からの補助金への依存度が低かった理由のひとつとして、Booth [1986] は地方開発向け土地・産物税 (Ipeda) の存在を指摘している (Ipeda については Booth [1974] を参照)。Ipeda は1984年に土地・建物税に改編され、中央からの租税歳入分与の対象となっている。Ipeda は正式には国税だが、徴税管理の面では土地・建物税より地方政府の裁量の余地があったようである (Booth ed. [1992: 47])。本章では、国税である土地・建物税を自己財源と見なしていない。
- (8) ここでは徴税コスト10%を省いている。
- (9) 自治地方補助金は経常歳出に、インプレスは開発歳出に含まれる。
- (10) 内務省は、アチェやパプアへのこうした特別措置を他の原油・ガス産出州（リアウ州、東カリマンタン州など）も求めてくることを想定していたが、特別自治をアチェ、パプアの2州以外に与える考えはなかった。今のところ、州分立など地方政治上の問題を抱えていることもあり、リアウ州、東カリマンタン州から明示的にアチェ、パプア並みの原油・ガス収入分配要求は現れていない。
- (11) 1994/95年度からインプレスのブロック・グラント化が試みはじめられている。これによって市場建設向けや道路建設向けのインプレスはこの時期に廃止されている。
- (12) 政令2000年第104号第17条8項の解説には「地方政府の支出負担を賄う能力が低下することを避けるためのメカニズム」と記されている。
- (13) 算出式作成メンバーの一人であるインドネシア大学経済学部のパンバン・ブロジョヌゴロ (Bambang Brodjonegoro) 講師によると、均衡部分の比重を

2001年の85%から2003年には40%へ下げ、算出式部分を15%から60%へ引き上げる予定とのことであった（2002年8月12日、筆者によるインタビュー）。

- (14) *Tempo*（電子版），2002年11月21日。
- (15) ここでの公営企業とは地方政府が所有する企業のことで、代表的なのは水道公社（Perusahaan Air Minum: PAM）などである。
- (16) これらのほかに、第三者寄付（Sumbangan Pihak Ketiga）がある。第三者寄付とは、地方行政法（法律1999年第22号）第79条に定める「その他の正当な自己財源」に含まれるもので、行政サービスの対価、当該事業の周辺環境保全、全般的な地域開発への貢献、などを理由として第三者としての事業者から募る資金寄付である。寄付という性格上、支払いには事業者に義務づけられていないが、通常は政令化されるため、事実上「参加」という名目で強制される。
- (17) 従来、駐車料金は地方利用者負担金扱いであったが、捕捉率がきわめて低いことが問題であった。
- (18) 法律2000年第34号2A条では再分配対象では「村」（Desa）とのみ表記されており、村と同等レベルだが自治機能をもたない都市部などのクルラハン（区）（Kelurahan）は対象となっていない。
- (19) 地方政府によっては、法律2000年第34号に規定された最低分配比率を上回る比率を地方政令で決定したところもある。たとえば南スラウェシ州スラヤール県の県令2002年第10号では、C種資源採掘・加工税の25%（最低分配比率10%）を村へ分配すると定めている。このほかにも同県政令は土地建物税・土地建物権利取得料の県取り分の75%、C種資源採掘・加工税以外の天然資源収入における県取り分の75%、建築許可に対する県利用者負担金の75%を、それぞれ村へ分配することを定めており、財政分権化を県レベルでも進める事例として注目される。ちなみにスラヤール県は南スラウェシ州のなかで最貧県である。
- (20) アブドゥルラフマン・ワヒド政権のときに、国債を地方政府に買わせて余剰資金を吸収するという提案がなされたが、それはこうした状況に根ざした提案であっただろう。
- (21) 地方行政法の規定では、国内借入の場合には中央政府への届け出で可能だが、対外借入の場合には中央政府の合意を必要とする。
- (22) たとえば2001年2月28日付蔵相決定 No. 99/KMK.07/2001により2001年末まで、2001年12月12日付蔵相決定 No. 625/KMK.01/2001により2002年末まで、地方政府による対外借入の実施は延期されている。
- (23) *Kompas*，2002年11月25日および2002年11月26日。
- (24) 一般配分金は1年分を12等分して、毎月地方政府へ送金される（2000年12月26日付蔵相決定2000年 No. 556/KMK.03/2000）。この送金方法は従来の中央

から地方への補助金でも同様だったが、以前は使途が細かく縛られていた。

- (25) これは西ジャワ州チアミス県政府の事例である。チアミス県はパガンダラン海岸に観光市場を建設したが、その費用として大蔵省から借りた8億4800万ルピアを期限の2002年11月10日までに返済できなかった。このため、大蔵省から罰金4000万ルピアを加えた8億8800万ルピアの返済を求められており、一般配分金からその分が引き落とされる全国最初のケースとなる可能性がある（*Pikiran Rakyat*〈電子版〉、2003年1月9日）。
- (26) 内務大臣決定2002年第29号による。
- (27) *Kompas*、2003年1月16日。
- (28) 南スラウェシ州パンケップ県では、道路使用料に関する県令2000年第1号を發布した。この県令に対して、利用者側の国営セメント会社セメン・トナサ社（PT Semen Tonasa）は地方政令の悪例として地方分権化セミナーの場で強く非難した。だがパンケップ県知事によると、県令の対象となっているのは県道で、重量5トンを想定して建設したが、県道沿いで大理石の採掘が始まって、採掘企業が30トン級のトレーラーを乗り入れるようになり、県道の維持管理費用として課したという。県令を發布する前に大理石採掘企業を招集し、5トン車の利用か採掘現場を閉鎖するか問うたところ、5トン車では経費が高いため企業側は後者を選んだ。県政府は企業側の意向を受けて道路利用料を当初予定額の半額に割り引いた。本規定は民間企業にのみ適用されるので、セメン・トナサ社の主張は当たらないとしている（以上、2000年12月11日のパンケップ県知事からのヒアリングによる）。パンケップ県政府は、従来からセメン・トナサ社の地元貢献が少ないという批判を続けている。
- (29) 同蔵相決定にある歳入分与額の計算には、エネルギー鉱産資源相決定2002年第414号における産出量計算結果（予想産出量から自己消費分を差し引いたものでリフティングと呼ばれる）が基になっている。
- (30) *Kompas*、2002年9月27日。
- (31) *Kompas*、2002年9月26日。
- (32) *Kompas*、2002年12月17日。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- ウォーレス、E・オーツ（米原淳七郎・岸昌三・長峯純一訳）[1997]『地方分権の財政理論』第一法規。
- 深尾康夫 [1999]「インドネシア：スハルト政権下の分権化パイロットプロジェクト

ト」(岩崎育夫・河森正人・川中豪編『アジア諸国における地方政治の構造』アジア経済研究所) pp. 98-141。

松井和久 [2002] 「地方分権化と国民国家形成」(佐藤百合編『民主化時代のインドネシア—政治経済変動と制度改革—』アジア経済研究所) pp. 199-246。

〈外国語文献〉

Abdullah, H. Rozali [2000] *Pelaksanaan Otonomi Luas & Isu Federalisme sebagai Suatu Alternatif* [広範な自治の実施とオルターナティブとしての連邦制問題], Jakarta : Rajawali Press.

Ahmad, Ehtisham & Ali Mansoor [2002] “Indonesia: Managing Decentralization,” Conference on Fiscal Decentralization, IMF.

Ahmad, Ehtisham, Bert Hofman & Ali Mansoor [2000] “Indonesia: Decentralization Opportunities and Risks,” Proceedings of a Conference on Decentralization in Indonesia, Jakarta, March 2000, IMF-University of Indonesia-World Bank.

Asher, Mukul G. & Anne Booth [1992] “Fiscal Policy”, in Anne Booth ed., *The Oil Boom and After: Indonesian Economic Policy and Performance in the Soeharto Era*, Singapore: Oxford University Press.

Bhakti, Ikrar Nusa & Irine H. Gayatri [2002] *Unitary State versus Federal State: Searching for an Ideal Form of the Future Indonesian State*, Bandung: Penerbit Mizan.

Beier, Christoph & Gabriele Ferrazzi [1998] “Fiscal Decentralization in Indonesia: A Comment on Smoke and Lewis,” *World Development*, 26 (12), pp. 2201-2211.

Brodjonegoro, Bambang & Shinji Asanuma [2000] “Regional Autonomy and Fiscal Decentralization in Democratic Indonesia,” *Hitotsubashi Journal of Economics*, 41 (2), pp. 111-122.

Booth, Anne [1974] “Ipeda: Indonesia’s Land Tax,” *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 10 (1), pp. 55-81.

—— [1986] “Efforts to Decentralize Fiscal Policy: Problems of Taxable Capacity, Tax Effort and Revenue Sharing,” in C. MacAndrews ed., *Central Government and Local Development in Indonesia*, Singapore: Oxford University Press, pp. 77-100.

—— ed. [1992] *The Oil Boom and After: Indonesian Economic Policy and Performance in the Soeharto Era*, Singapore: Oxford University Press.

Davey, Kenneth [1989] “Central-Local Financial Relations,” in Nick Devas ed., *Financing Local Government in Indonesia*, Ohio University Center for International Studies, pp. 169-189.

Devas, Nick [1986] *Local Taxation and Related Issues of Central-Local Financial Relations*, Papers on Regional Finance for the Government of the Republic of

- Indonesia, Development Administration Group, University of Birmingham.
- [1997] “Indonesia: What Do We Mean by Decentralization?” *Public Administration and Development*, 17, pp. 351–367.
- ed. [1989] *Financing Local Government in Indonesia*, Ohio University Center for International Studies.
- Ferrazzi, Gabriele & Christoph Beier [1997] “Technical Cooperation in M & E System Development: The Case of the District Autonomy Pilot Program in Indonesia,” *Canadian Journal of Development Studies*, 18 (special), pp. 735–765.
- Kano, Hiroyoshi [1992] “The Reorientation of Indonesia’s Centralized Budgetary System,” *Developing Economies*, 30 (4), pp. 377–403.
- KPPOD [2003] *Laporan Penelitian: Pemeringkatan Daya Tarik Investasi 134 Kabupaten/Kota di Indonesia dalam Persepsi Dunia Usaha* [調査報告書：実業界からみたインドネシアの134県・市の投資誘致力ランキング].
- Lewis, Blane D. [2001] “The New Indonesian Equalisation Transfer,” *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 37 (3), pp. 325–343.
- Mahi, Raksaka [2000] “Prospek Desentralisasi di Indonesia Ditinjau dari Segi Pemerataan Antardaerah dan Peningkatan Efisiensi” [地域間平等と効率向上の観点からみたインドネシア分権化の見通し], *Analisis CSIS*, 29 (1), pp. 54–66.
- Mangunwijaya, Y. B. [1998] *Menuju Republik Indonesia Serikat* [インドネシア合衆国へ向けて], Jakarta: Gramedia.
- Nasution, Adnan Buyung dkk. [1999] *Federalisme untuk Indonesia* [インドネシアのための連邦制], Jakarta: Kompas.
- Samudra, Syahda Guruh Langkah [2000] *Menimbang Otonomi vs Federal: Mengembangkan Wacana Federalisme dan Otonomi Luas Menuju Masyarakat Madani Indonesia* [自治対連邦制の対照：インドネシア市民社会へ向けての連邦制と広範な自治の議論の発展], Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Shah, Anwar & Zia Qureshi [1994] *Inter-Governmental Fiscal Relations in Indonesia*, World Bank Discussion Paper 239.
- Silver, Christopher; Iwan J. Azis & Larry Scroeder [2001] “Intergovernmental Transfers and Decentralisation in Indonesia,” *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 37 (3), pp. 345–362.
- Simanjuntak, Robert A. [2002] “Obligasi Daerah, Apakah Sudah Waktunya?” [地方債、すでにその時期か?], *Tempo*, No. 09/XXXI, 29 April–5 Mei 2002.
- Sinar Harapan [2000] *Otonomi atau Federalisme: Dampaknya terhadap Perekonomian* [自治か連邦制か：経済への影響], Jakarta: Sinar Harapan.
- Smoke, Paul & Blane D. Lewis [1996] “Fiscal Decentralization in Indonesia: a New Approach to an Old Idea,” *World Development*, 24 (8), pp. 1281–1299.